Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5910**

17. Wahlperiode 25. 05. 2011

Antrag

der Abgeordneten Kerstin Müller (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Viola von Cramon-Taubadel, Ulrike Höfken, Ingrid Hönlinger, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Ute Koczy, Tom Koenigs, Agnes Malczak, Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Zivile Krisenprävention ins Zentrum deutscher Außenpolitik rücken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Friedensauftrag des Grundgesetzes sowie das Prinzip der Gewaltprävention als ein zentraler Bestandteil aktiver Menschenrechtspolitik gebieten, dass zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung Vorrang in der deutschen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik bekommen. Der unter der rot-grünen Bundesregierung begonnene Ausbau der Instrumente, Fähigkeiten und Konzepte zur zivilen Krisenprävention muss deutlich intensiviert werden. Zivile Krisenprävention muss ins Zentrum deutscher Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik rücken. Der nichtständige Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN), den Deutschland für die nächsten zwei Jahre innehat, bietet die Chance, auch international deutliche Akzente für die Stärkung der zivilen Krisenprävention zu setzen.
2. Sieben Jahre nach Verabschiedung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ weist der nunmehr dritte Umsetzungsbericht der Bundesregierung vom 23. Juni 2010 noch immer zentrale Defizite auf. Der Aktionsplan entfaltet noch immer nicht sein strategisches Potential, um als Kompass für eine krisenpräventive Politik zu dienen. Deutschland verspielt so seine Chance auf eine Vorreiterrolle für zivile Krisenprävention und seine Möglichkeiten, die internationale Agenda in diesem wichtigen Feld mitzubestimmen.
3. Die Bundesregierung trägt der einzigartigen Legitimität von VN-Missionen, vor allem von politischen VN-Missionen zu wenig Rechnung. Relevante VN-Dokumente, die auf Missstände aufmerksam machen, oder Anstöße zur Weiterentwicklung aktueller Herausforderungen wie die Garantie menschlicher Sicherheit (Responsibility to protect sowie der vorbeugenden Komponenten responsibility to prevent and to rebuild) werden nicht ernsthaft aufgegriffen und umgesetzt. Die Anzahl der Friedensmissionen der VN steht auf einem historischen Höchststand, während die Beteiligung deutschen Personals bei der VN-Friedenssicherung einen historischen Tiefststand erreicht hat (Rang 43). VN-Missionen sollen meist komplexe integrierte Mandate er-

füllen. Fakt ist: Dem militärischen Instrumentarium steht noch immer kein entsprechendes und ausreichend ziviles Instrumentarium gegenüber – weder auf deutscher noch europäischer Seite.

4. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP belässt es bei vagen Zielformulierungen. Die drastischen Kürzungen der Mittel für die zivile Krisenprävention im Etat des Auswärtigen Amtes 2011 senden ein falsches Signal und drohen, mühsam aufgebaute Strukturen und Projekte zu zerstören. Bis heute wartet etwa die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF) auf die notwendige Anhebung ihres Stiftungskapitals. Während die Bundesregierung die Bundeswehrreform zu einem ihrer zentralen Projekte erklärt hat, findet die gleichzeitig dringend notwendige Diskussion um eine Stärkung der zivilen Krisenprävention nicht statt. Das gefährdet den angestrebten Primat einer Politik ziviler Krisenprävention.

5. Mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), dem Zivilen Friedensdienst (ZFD), dem Deutschen Institut für Menschenrechte, der DSF, FriEnt (Gruppe Friedensentwicklung), dem Projekt Zivile Konfliktbearbeitung (zivik) des Instituts für Auslandsbeziehungen (ifa) und dem Aktionsplan Zivile Krisenprävention wurde eine wichtige Basis für ein Umsteuern in der Sicherheitspolitik gelegt. Auf dieser Basis gilt es jetzt aufzubauen.

6. Die Bundesregierung hat mit dem Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ vom März 2007 und zuletzt der Publikation „Krisenprävention mit zivilen Mitteln“ die Bedeutung der zivilen Krisenprävention in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) immer wieder unterstrichen. Die EZ kann vor allem in den Bereichen der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung, der Sicherung von Lebenschancen und der Förderung von Zivilgesellschaft grundlegende Leistungen der zivilen Krisenprävention erbringen und verfügt vor Ort durch Durchführungsorganisationen und Parteiorganisationen über sehr gute Netzwerke und Kompetenzen. Dennoch bleiben der Ausbau der zivilen Kapazitäten und die Konzeptionierung durch die deutsche EZ hinter ihren Potentialen, nicht zuletzt aufgrund mangelnder Mittelausstattung, zurück. Im Sinne eines kohärenten Vorgehens kommt es darauf an, die entwicklungspolitischen Ansätze stärker mit einem Gesamtkonzept für zivile Krisenprävention abzustimmen.

7. Die OSZE ist ein Hauptakteur der zivilen Konfliktbearbeitung und muss gestärkt werden. Sie bildet eine wichtige Brücke zwischen den euroatlantischen und den postsowjetischen Staaten. Zu den Hauptzielen der OSZE zählen die Konfliktprävention und der Wiederaufbau nach Konflikten. Im Rahmen ihrer regionalen Verantwortlichkeiten nimmt sie zahlreiche Aufgaben im Bereich der Frühwarnung, der Krisenprävention und der Konfliktnachsorge wahr. Es ist daher wichtig, das Instrument der präventiven Diplomatie der OSZE zu stärken.

8. Wirksame Krisenprävention kann nur gemeinsam im Rahmen multilateraler Zusammenarbeit erreicht werden. Das erfordert den Ausbau eigener ziviler Instrumente, der mit dem Bedarf der EU, OSZE und der VN, aber auch mit dem Bedarf von regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union (AU) abgestimmt sein muss.

9. Für den kohärenten Auf- und Ausbau ziviler Ressourcen (Finanzen, Personal) fehlt eine klare strategische Zielvorgabe. Noch immer gibt es kein deutsches ziviles Planziel, das systematisch die Bedarfslücken – insbesondere im Kontext des zivilen EU-Planziels – verringert, um so den demokratischen Staatsaufbau in Konfliktländern angemessen unterstützen zu können.

10. Ein vorausschauendes Pooling von Ressourcen findet nicht im erforderlichen Maße statt, obwohl das ZIF mit dem Aufbau eines Experten-/Expertinnenpools für den Bereich der Wahlbeobachtung seit Jahren positive Erfahrungen gemacht und Know-how angesammelt hat.

11. Dringend benötigte Instrumente für die Unterstützung von Sicherheitssektor- und Rechtsstaatsreformen in Konfliktländern sind unzureichend ausgestattet. Es stehen zu wenig Polizeikräfte, Juristinnen und Juristen sowie Verwaltungsfachleute für Auslandsmissionen zur Verfügung.

12. Die historischen politischen Umbrüche in Nordafrika zeigen deutlich, dass wir unsere Instrumente zur Stärkung von Demokratisierung, der Menschen- und Bürgerrechte sowie der politischen Mitbestimmung, der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit in Konfliktländern und gegen fehlende Perspektiven vor allem für Jugendliche neu gewichten und ausrichten müssen.

13. Für eine erfolgreiche vorbeugende Diplomatie und Konfliktvermittlung stehen noch immer viel zu wenig erfahrene und geschulte politische, diplomatische und zivilgesellschaftliche Vermittlerinnen und Vermittler (Konfliktmediatorinnen und -mediatoren) zur Verfügung. Die vorhandenen Erfahrungen und das Know-how existieren längst, finden aber viel zu wenig Berücksichtigung. Dabei hat sich auch Deutschland im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen im Rahmen des gemeinsamen Konzepts des Rates und der Kommission zu Mediation und Dialog vom 10. November 2009 hierzu verpflichtet (15779/09).

14. Die deutsche Außenpolitik vernachlässigt die krisenpräventive Bedeutung von Frauen in Friedensprozessen noch immer, obwohl der Sicherheitsrat der VN mit der Verabschiedung mehrerer Resolutionen (1325, 1820, 1888, 1889) und mit der Schaffung neuer Instrumente wie UN-Women und der Sondergesandten gegen sexuelle Gewalt in Konflikten neben der entwicklungspolitischen die außen- und sicherheitspolitische Relevanz des Themas klar betont hat.

15. Das Berichtswesen des Aktionsplans bedarf einer grundlegenden Reform. Es leidet an einer mangelhaften Schwerpunktsetzung, unzureichenden Beteiligung des Parlaments, des Beirates für Zivile Krisenprävention, der Nichtregierungsorganisationen und der Menschenrechtsinstitute. Die im Unterausschuss Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages von allen Fraktionen gemeinsam erarbeiteten und beschlossenen Änderungen (Bundestagsdrucksache 17/4272), sind ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

16. Bis heute fehlen eine umfassende und systematische Erfassung und Auswertung der Aktivitäten im Bereich der Zivilen Krisenprävention. Das Monitoring, die Wirkungs- und Fortschrittsanalyse von Maßnahmen, ist mangelhaft. Es mangelt an transparenten und objektiven Kriterien, um Fehlentwicklungen rechtzeitig aufdecken und die notwendigen politischen Kurskorrekturen vornehmen zu können. Der selbstreflexive "Do-no-harm"-Ansatz, aufgrund dessen Konflikt verlängernde Wirkungen eigener Politik und Maßnahmen vermieden werden sollen, muss stärker als bisher ins Zentrum des Handelns rücken.

17. Das Verhältnis von ziviler Krisenprävention und dem im Weißbuch Sicherheitspolitik beschriebenen Ansatz der „vernetzten Sicherheit" sowie die Beziehung von zivilen und militärischen Akteuren sind weiterhin nicht geklärt. Dies führt zu lähmender Konkurrenz zwischen den Akteuren und geht zu Lasten der zivilen Krisenprävention. Das zivile Engagement fällt oftmals hinter das militärische Engagement zurück. Das Konzept der vernetzten Sicherheit hat durch die Politik der Bundesregierung stark an Legitimität

verloren und wird vor allem bei Nichtregierungsorganisationen sehr negativ und einseitig militärisch wahrgenommen, etwa durch die Konditionierung der Entwicklungshilfe in Afghanistan. Ein friedenspolitisch ausgerichtetes Gesamtkonzept mit sich ergänzenden Maßnahmen und einer sinnvollen Koordination der zur Verfügung stehenden Kräfte kann es so nicht geben.

Das Weißbuch zur Sicherheitspolitik muss sich in den Rahmen eines reformierten Aktionsplans einfügen und nicht umgekehrt.

18. Noch immer gibt es keinen einheitlichen Frühwarnmechanismus, keine einheitlichen Frühwarnindikatoren und kein ressortübergreifendes Lagezentrum. Damit fehlt die Grundlage, um möglichst frühzeitig und abgestimmt notwendige Maßnahmenpakete schnüren zu können. Die eigenen Analysekapazitäten, die Vernetzung mit der europäischen Ebene und die Einbeziehungen der deutschen Botschaften und deutschen Häuser, der Durchführungsorganisationen und der Nichtregierungsorganisationen vor Ort, die nah am Geschehen dran sind und häufig einen direkteren Draht zur Zivilgesellschaft haben, sind weiter unzureichend.

19. Ohne den politischen Willen zum Handeln bleibt Frühwarnung wirkungslos. Um die entscheidende Lücke zwischen early warning und early action zu schließen, sind ein politischer Kopf und ausreichende Mittel unverzichtbar. Die derzeitige Stellung des Beauftragten für Krisenprävention ist zu schwach. Der Ressortkreis hat keine operative Steuerungskompetenz und kein Budget. Die Ankündigung, den Ressortkreis künftig auf Staatssekretärsebene tagen zu lassen, ist ein erstes richtiges Signal für die notwendige hohe politische Verankerung des Themas Krisenprävention. Dieses Format gilt es jetzt zu etablieren.

20. Die Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung für zivile Krisenprävention sind völlig unzureichend. Ohne eine gezielte Kommunikationsstrategie können die derzeitige geringe Wahrnehmung und die geringe öffentliche Unterstützung für diesen wesentlichen Politikansatz nicht durchbrochen werden. Gleichzeitig beteiligt sich die Bundeswehr in der Öffentlichkeit mit zahlreichen Maßnahmen und Projekten – auch an Schulen – an der Debatte über Friedens- und Sicherheitspolitik. Dies fördert Unausgewogenheit und entspricht nicht dem Anspruch einer umfassenden friedens- und sicherheitspolitischen Debatte in unserer Gesellschaft.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der VN, die Reform der Bundeswehr sowie den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zum Anlass zu nehmen, um zivile Krisenprävention, Abrüstung und Friedensförderung international und national zu stärken und sie ins Zentrum deutscher Außenpolitik zu rücken;

2. den Aktionsplan Zivile Krisenprävention zu einem deutschen zivilen Planziel weiterzuentwickeln, der in Form eines konkreten Maßnahmenplans klare Zielvorgaben, Strategien zur Erreichung der Ziele und einen Zeitplan zur Umsetzung enthält;

3. die Berichterstattung zur Umsetzung des Aktionsplans entsprechend den im Unterausschuss Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit beschlossenen Maßnahmen zu ändern und gemeinsam mit dem Unterausschuss mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft in einen Dialog darüber einzutreten, welche weiteren Maßnahmen zu mehr Transparenz und zur Verbesserung der Berichterstattung notwendig sind;

4. innerhalb der EU eine Vorreiterrolle für Zivile Krisenprävention zu übernehmen und insbesondere bei den neuen EU-Mitgliedstaaten für eine Stärkung der zivilen Krisenprävention zu werben;
5. die Koordination und Kooperation auf nationaler Ebene zur stärken, indem
   a) sie einen/eine Koordinator/Koordinatorin für Zivile Krisenprävention im Range eines/einer Staatsministers/-ministerin im Auswärtigen Amt einsetzt, die/der als Mr./Mrs. „Krisenprävention“ das Thema auf der politischen Ebene verankert und ihm gleichzeitig ein Gesicht gibt;
   b) unter Leitung dieses/dieser Koordinators/Koordinatorin der Ressortkreis Zivile Krisenprävention künftig auf Staatssekretärsebene arbeitet und gleichzeitig mit dieser Aufwertung eine eigene Steuerungskompetenz erhält;
   c) der Ressortkreis mit einem Stab und mit eigenen finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, auf die in Form eines Krisenpräventionspools gemeinsamer Zugriff besteht. Der Pool soll mit mindestens 100 Mio. Euro jährlich ausgestattet werden und muss aus Einzelplänen der Ressorts Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Verteidigung finanziert werden;
   d) im Dialog mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft vereinbart wird, wie der Beirat Zivile Krisenprävention mit einem klaren Mandat versehen sowie politisch aufgewertet werden kann, so dass er die Einbindung der zivilen Akteure „auf Augenhöhe“ bereits bei der Festlegung von Strategie und Zielen der Zivilen Krisenprävention ermöglicht und die im Beirat vorhandene Expertise intensiver genutzt wird;
6. einen systematischen Aufbau ziviler Ressourcen insbesondere von Polizei, Verwaltungs- und Rechtsstaatsexpertinnen und -experten anhand in enger Abstimmung mit EU und VN identifizierter Schlüsselfähigkeiten voranzutreiben und dabei auf bereits vorhandene Expertisen wie beispielsweise des ZIF aufzubauen;
7. ein Konzept zu entwickeln für die medizinische, psychologische und soziale Betreuung ziviler Kräfte vor, während, und nach ihrem Einsatz sowie zur sozialen Absicherung im Falle einer physischen oder psychischen Schädigung im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit;
8. auch weitere regionale Organisationen, vor allem die AU, beim Aufbau entsprechender ziviler Personalpools intensiver zu unterstützen;
9. im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit die Potentiale im Bereich der zivilen Krisenprävention zu stärken und systematisch auszubauen. Im Rahmen einer konsequenten Umsetzung eines ODA-Aufholplans, der die Erreichung des 0,7-Prozentziels bis 2015 möglich macht, zusätzliche Mittel für Kapazitäten im Bereich Zivile Krisenprävention zu Verfügung zu stellen;
10. die Haushaltsmittel im Auswärtigen Amt für krisenpräventive Maßnahmen wieder anzuheben und zu verstetigen, anstatt sie kurzfristigen Einsparungszielen zu unterwerfen. Insbesondere sollen die Haushaltsmittel den konkreten Maßnahmen des Aktionsplans zugute kommen;
11. die Inhalte der UN-Sicherheitsratsresolutionen zum Thema Frauen, Frieden und Sicherheit (1325, 1820, 1888 und 1889) tatsächlich Eingang in die praktische Friedensarbeit finden zu lassen, dazu einen nationalen Aktionsplan auszuarbeiten und UN-Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) und die Sondergesandte gegen sexuelle Gewalt in Konflikten ihrer Bedeutung entsprechend zu stärken;

12. die Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung durch kurzfristige und flexible Bereitstellung von Mitteln in die Lage zu versetzen, jenseits der langfristigen Projektplanung akut auf Krisen reagieren zu können. Die Antrags- und Zahlungsmodalitäten sollten so überarbeitet werden, dass sie bedarfsgerechter und den Anforderungen der Natur von ziviler Konfliktbearbeitung gerechter werden;
13. mit der Evaluation der Infrastruktur zur Krisenprävention zu beginnen und ein einheitliches Konzept zur Überprüfung und Überwachung (Monitoring) ziviler Krisenprävention, ihrer Instrumente und Strukturen zu entwickeln;
14. angesichts der Unschärfen bezüglich der heute verwendeten Sicherheitsbegriffe und umfassenden Ansätze zeitnah einen sicherheitspolitischen Diskurs zur Klärung anzustoßen, hierbei alle relevanten gesellschaftlichen Akteure einzubeziehen und hieraus abgeleitet einen überarbeiteten Sicherheitsbegriff mit abgeleiteten Zielen und Konzepten vorzulegen, der zur Harmonisierung der Ansätze und Strukturen der beteiligten Akteure führt, gleichzeitig eine Überarbeitung des Weißbuchs Sicherheitspolitik vorzunehmen und hierbei für eine Anpassung an den zu reformierenden Aktionsplan Zivile Krisenprävention Sorge zu tragen;
15. die Rolle von Mediation in Konflikten stärker zu berücksichtigen und sich systematisch für die Umsetzung des EU-Konzepts zu Dialog und Mediation einzusetzen. Dazu bedarf es nationaler Rahmenbedingungen und des Aufbaus von Personalpools für politische, diplomatische und zivilgesellschaftliche Konfliktvermittlerinnen und -vermittler;
16. einen umspannenden Frühwarnmechanismus mit einem ressortübergreifenden Lagezentrum aufzubauen und einheitliche Frühwarnindikatoren einzuführen, um die zeitnahe Ausarbeitung politischer Handlungsoptionen zu ermöglichen. An diesem Frühwarnnetz müssen vor allen Dingen relevante Stellen wie Ministerien, Botschaften, deutsche Häuser, Durchführungsorganisationen, organisierte Zivilgesellschaften und auch politische Stiftungen in den Konflikt- und Krisengebieten beteiligt sein;
17. sich mit Nachdruck für Universalisierung und Stärkung bestehender multilateraler Abkommen auf dem Gebiet der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung einzusetzen und neue Initiativen voranzutreiben;
18. die Beratungen zu einer Kleinwaffenkonvention aktiv zu unterstützen und international für eine breite Beteiligung daran zu werben;
19. ihr Engagement im Bereich Minenräumung und Opferhilfe zu verstärken und Nichtvertragsstaaten dazu aufzufordern, dem Übereinkommen zum Verbot von Antipersonenminen und dem Übereinkommen über Streumunition beizutreten;
20. ihr Engagement im Rahmen von DD&R-Programmen (Disarmament, Demobilization and Reintegration) zu erhöhen und den Vorsitz der Arbeitsgruppe zu Kindern und bewaffneten Konflikten im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu nutzen, um den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten und das Vorgehen gegen den Einsatz von Kindersoldaten zu verbessern;
21. eine gezielte Informationsstrategie vorzulegen und umzusetzen, mit deren Hilfe eine möglichst breite Öffentlichkeit erreicht werden kann;
22. bei den Bundesländern anzuregen und diese dabei zu unterstützen, dass regionale Pools von zivilen Fachleuten entstehen, die zur Information und Diskussion von Friedens- und Sicherheitspolitik an Schulen analog zu oder gemeinsam mit Jugendoffizieren der Bundeswehr zur Verfügung stehen, damit so eine breiter angelegte und ausgewogenere friedenspädagogische Aufklärung angeboten werden kann;

23. andere Politikbereiche im Sinne eines kohärenten Vorgehens stärker auf ihre krisenpräventive Wirkung hin zu überprüfen und weiterzuentwickeln;
24. sich im Sinne einer kohärenten Außenpolitik auch im Rahmen der EU und der Ausgestaltung des EAD – wie im Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/4043 gefordert – für eine klare zivile Friedensstrategie einzusetzen, nach der sich der Aufbau der erforderlichen Mittel und Kapazitäten bemisst und sichergestellt wird, dass die Zusammenführung der unterschiedlichen Arbeitseinheiten aus Rat und EU-Kommission einem gemeinsamen Ziel folgt;
25. das Instrument der präventiven Diplomatie der OSZE zu stärken und der Organisation insgesamt größtmögliche Unterstützung zukommen zu lassen.

Berlin, den 25. Mai 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Zivile Krisenprävention ist mehr als nur eine Zusammenstellung vieler Einzelmaßnahmen.

In der bisherigen Herangehensweise, die sich auch in der Art und Weise der Zusammenstellung der Umsetzungsberichte niederschlägt, ist keine Unterscheidung zwischen Erreichtem und zu Erreichendem ersichtlich. Die Bestandsaufnahme macht die Ziele nicht deutlich und die zentrale Frage, warum und zu welchem Zweck das Engagement stattfindet, bleibt unklar. In der Darstellung überwiegt der Eindruck der Konfliktnachsorge, ohne dass präventive Ansätze klar erkennbar wären. Wie bei der Kritik an den vorherigen Umsetzungsberichten fehlt auch beim dritten Umsetzungsbericht wieder eine klare Schwerpunktsetzung. Ohne dies kann eine Politik der zivilen Krisenprävention nicht wirksam und sichtbar Eingang in die politische Arbeit finden. Das haben die Anhörungen im Unterausschuss Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit am 14. Juni 2010 und 14. März 2011 erneut deutlich gemacht. Dieser strategische Nachteil wurde auch in den Anhörungen des Unterausschuss Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit mit Vertreterinnen und Vertretern staatlicher sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen deutlich.

Obwohl Deutschland 2004 mit dem „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ ein inhaltlich wegweisendes Grundsatzpapier vorgelegt hat, ist dieser Ansatz der deutschen Außenpolitik international so gut wie unbekannt. Dabei findet international eine Debatte über erfolgreiches Krisenmanagement und den Umgang mit friedenserhaltenden, friedensschaffenden Maßnahmen statt, die konzeptionellen Input gebrauchen kann. Deutschland verspielt seine Möglichkeiten, im multilateralen Kontext die Agenda zu bestimmen und seiner selbsternannten Rolle gerecht zu werden.

Als Grund für die anhaltende Unsichtbarkeit der krisenpräventiven Bemühungen im internationalen wie nationalen Kontext werden immer wieder die mangelnde Schwerpunktsetzung und strategische Ausrichtung genannt. Es fehlt ein ziviles Planziel, das die politische Klammer für alle Maßnahmen darstellt. Es kann als Vision dienen, aber auch als klares, richtungsweisendes und übergeordnetes Ziel, das deutlich macht, worauf sich die Anstrengungen beziehen. Da die EU vormacht, wie ein ziviles Planziel aussehen kann, ist es unerlässlich, sich in diese Debatte stärker einzubringen und in Anlehnung, aber auch Ergänzung zur EU zu handeln.

Die geforderte Änderung des Berichtswesens ist ein erster Schritt, um klarere politische Schwerpunkte zu erkennen und zu beleuchten, ersetzt aber langfristig nicht die konzeptionelle Weiterarbeit an einem zivilen Planziel.

Neben der strategischen Ausrichtung gilt es auch, die Absichten politisch zu transportieren. Ohne eine entsprechend hohe politische Verankerung des Themas Krisenprävention führen jegliche Bemühungen ein Nischendasein. Die Ankündigung, den Ressortkreis Zivile Krisenprävention auf Staatssekretärsebene tagen zu lassen, ist daher ein erstes positives Signal. Auch die Einrichtung des Unterausschusses Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit ist vor dem Hintergrund zu begrüßen, die zivile Krisenprävention sichtbarer zu machen und ihr ein politisches Gewicht zu geben.

Wie zentral die Ausformulierung von klaren Konzepten ist, macht die Krise der VN-Friedenssicherung deutlich. Mandate, in denen der Schutz der Zivilbevölkerung gleichrangig neben der Bekämpfung der lokalen nichtstaatlichen Gewaltakteure steht, stellen die Missionsteilnehmer vor schier unlösbare Dilemmata. Für die Weiterentwicklung des Konzepts der Human Security, aber auch der Responsibility to Protect müssen solche Zielkonflikte thematisiert und für die Missionsteilnehmer vor Ort operationalisierbar gemacht werden. Das Gleiche gilt für Mandatsaufträge wie „Ausdehnung der staatlichen Autorität“, ohne dass klar wäre, mit wem und wie dies erfolgen soll. Gerade Missionen mit überwiegend militärischem Personal stellt diese Aufgabe vor Probleme, die nicht in ihrem Aufgabenportfolio vorkommen. Eine Klärung der Reichweite des Auftrages, die Zivilbevölkerung zu schützen, Rechtsstaatlichkeit herzustellen und staatliches Handeln zu garantieren, könnte somit auch deutlich zur Klärung der Frage beitragen, wie viel zivile und wie viele militärische Komponenten eine internationale Mission haben müsste.

Gerade die Versuche der militärischen Krisenbewältigung der zurückliegenden Jahre haben gezeigt, wie maßlos überschätzt sie wurde. Warnungen und Kritik an übereilten Einsatzentscheidungen gingen dabei nicht unwesentlich von militärischer Seite selbst aus, denen die Reichweite ihres Handelns längst deutlich ist. Militärischer Einsatz kann nicht als Politikersatz herangezogen werden. Jedoch ist seit Bestehen des Aktionsplans nicht erkennbar, dass ernsthaft eine Kurskorrektur angegangen wird, stattdessen werden der Bundeswehr stets mehr nichtmilitärische Aufgaben zugewiesen. Im Umsetzungsbericht werden die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU sowie der NATO unterschiedslos unter Krisenprävention subsumiert. Militärische und zivile Maßnahmen werden nicht auseinandergehalten. Mit dieser definitorischen Unschärfe macht die Bundesregierung deutlich, dass sie die notwendige und häufig geforderte Kurskorrektur hin zu einem eindeutigen zivilen Engagement und dem Aufbau einer effizienten Infrastruktur nicht Rechnung trägt, sondern in alten Denkmustern verharrt. Dabei macht auch ein Blick auf die EU-Missionen deutlich, dass das Übergewicht von zivilen Missionen im Vergleich zu militärischen ein Missverhältnis der Mittel für diese Bereich gegenübersteht, ohne dass aus dieser Erkenntnis die notwendigen Konsequenzen gezogen werden.

Auch in der parallel stattfindenden Debatte um die Reform der Bundeswehr kommt der Zusammenhang mit der zivilen Krisenbewältigungsfähigkeit nicht vor. Dabei könnte die Reduzierung der Gesamtzahl an Soldatinnen und Soldaten in sinnvoller Ergänzung zu einem deutlichen Engagement im Bereich der zivilen Infrastruktur stehen. Deutschland gibt keine Fähigkeiten auf, sondern gewichtet sie anhand der aktuell anstehenden Herausforderungen. Dies alles müsste unter einem Gesamtkonzept stehen, das die Reformbemühungen unter ein klar erkennbares friedenspolitisches Profil stellt. In diesem Gesamtkonzept müsste auch endlich die Polizei eine Rolle finden, deren Einsatz undeutlich zwischen zivil und militärisch dahinmäandert. Gleichwohl ungenutzt geblieben ist die Beteiligung an der inhaltlichen Ausrichtung des neuen EAD. Die Bündelung der

zivilen Kapazitäten unter einem Dach bietet die einmalige Möglichkeit, sämtliche Mittel kohärent einzusetzen. Dafür bedarf es einer übergeordneten zivilen Strategie, die ebenso wenig ersichtlich ist wie die angemessene Mittelausstattung für die entsprechenden Abteilungen. Stattdessen dominiert die „Pooling-and-sharing"-Debatte militärischer Mittel.

Die Vereinten Nationen stemmen zurzeit den Großteil an internationalen Friedensmissionen, ohne dass ihnen entsprechende Aufmerksamkeit oder Unterstützung zukäme. Verbale Bekenntnisse zur Unabdingbarkeit der VN-Friedenssicherung stehen im Widerspruch zur tatsächlichen Unterstützung. Deutschland steht hinter Guatemala auf Platz 43 der personalstellenden Länder. Der Einzigartigkeit der Legitimität von VN-Missionen wird keine Rechnung getragen, wenn diese nicht auch politisch unterstützt werden. Das Entsenden von EU- oder NATO-Missionen, zwar unter VN-Mandat, aber zu einem selbstgewählten Zeitpunkt, entspricht nicht den Beteuerungen der Bundesregierung, die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen auszubauen. Stattdessen delegitimieren parallele Interventionen von EU oder NATO häufig das Ansehen der VN. Effektiver Multilateralismus sieht anders aus. Die Bundesregierung muss klären, wie sie ihr Bekenntnis zu den VN im Kontext des Umbaus der Bundeswehr, des zögerlichen Engagements im Bereich der Zivilen Krisenprävention, dem Ausbau eigener Strukturen in der GSVP und der Reform der NATO sieht.

Der wachsende Bedarf von VN-Friedensmissionen schlägt sich insbesondere im Bedarf an Personal nieder. Seit 2003 hat sich die Personalstärke der VN-Missionen mehr als verdoppelt. Fast immer blieben die Missionen unter der mandatierten Sollstärke. Besonders auffällig war die Lücke im zivilen Bereich (im Schnitt bis zu 34 Prozent), weil es an Logistikern, Juristen, Polizisten und anderen zivilen Expertinnen und Experten fehlt. Diese Erfahrung mussten auch EU-Missionen machen. Der Umsetzungsbericht der Bundesregierung beschreibt, was im Bereich der Personalgewinnung und -qualifizierung an Maßnahmen eingeleitet wurde, lässt aber offen, mit welchem Ziel. Trotz der Bemühungen wird deutlich, dass der Ausbau dieser Fähigkeiten zeitlich hinter dem wachsenden Bedarf zurückbleibt, weil die Empfehlungen aus dem Aktionsplan nicht schnell und entschieden genug angegangen wurden. Auch hier wird deutlich, welche Konsequenzen eine geringe politische Aufmerksamkeit und Konzeptionslosigkeit haben.

Der internationale Umgang mit Konflikten steckt in einer Krise. Einsätze sind länger und komplexer als zu Beginn angenommen. Gut gemeinte Intentionen weichen Improvisation und Frust, die im schlimmsten Fall in dem Eingeständnis der Niederlage münden. All diese Erfahrungen machen deutlich, wie notwendig Evaluierungen und „Lessons-learned" sind. Die selbstreflexive Frage nach dem do no harm der eigenen Projekte fehlt auch im Umsetzungsbericht. Es gilt, Kriterien für die Evaluation zu entwickeln, um aus den Fehlern zu lernen. Schon während eines Einsatzes sind diese Kriterien hilfreich und notwendig. In heutigen Konflikten ändern sich die Akteurslage ebenso wie die Interessenlage oder andere vorab angenommene Parameter. So dynamisch wie die Konflikte sind, müssen auch die Mandate sein. Eine realistische Anpassung der Mandate wäre nicht nur notwendig, sie müsste auch nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Der gesamte Bereich der Evaluation in der Friedens- und Konfliktforschung steckt in den Kinderschuhen. Eine Auswertung des deutschen Engagements ist mehr als überfällig und könnte weitere Klarheit für internationale Vorgaben liefern.

Es gibt erfolgreiche Peacebuilding-Konzepte, aus denen viel zu wenig gelernt wird. In Sierra Leone ist nach dem Abzug sämtlicher UN-Soldaten eine intensive Sicherheitssektorreform angegangen worden, die die Sicherheit an einheimische Sicherheitskräfte übertragen hat. Alle 18 vor Ort tätigen UN-Missionen

sind unter einem Dach zusammengefasst worden und folgen derselben Peacebuilding-Strategie. Die Leitung der Mission ist mit starken Kompetenzen im Rang eines Executive Representative of the Secretary General (ERSG) ausgestattet. Seiner Mission liegt eine klare Exit-Strategie zugrunde.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333